

# 参議院議員選挙区選挙の合区制度の早急な解消を求める意見書

## 意見の趣旨

参議院議員選挙区選挙は、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号）によりいわゆる合区制度が導入された。

しかし、かかる合区制度は以下に述べるように憲法違反の疑いがあるとも考えられるので、当会は、次のとおり意見を述べる。

- 1 参議院議員選挙区選挙の合区制度は、特定の選挙区に属する選挙人が有する選挙権の行使自体を制限しかねない制度であり、憲法の基本原理である国民主権に抵触しかねず、かつ、合区対象県の住民の公務員選定権を侵害しかねないなど憲法違反の疑いがあると考えられるので早急に解消すべきである。
- 2 参議院議員選挙における一票の価値の平等の判定は、国民の公務員選定罷免権（憲法15条1項）の趣旨に鑑みれば、選挙区選挙・比例代表選挙を個別に判定するのではなく、選挙区選挙・比例代表選挙を総合した参議院議員選挙全体で判定すべきである。
- 3 参議院議員選挙区選挙において、選挙区を都道府県の区域ごととして採用していることには一定の理由があると言ふべきであり、引き続き都道府県の区域ごとを選挙区単位とする制度を維持することが望ましい。そして、かかる選挙区制度を前提とするのであれば、投票価値の平等の徹底はその制度の維持に必要な限りにおいて内在的制約を受けると解すべきである。

令和7年4月30日

徳島弁護士会

会長 坂 田 知 範

## 意見の理由

### 1 本意見書の目的

本意見書は、平成２７年に法律改正があり、翌平成２８年施行の第２４回参議院議員通常選挙から採用されている、いわゆる合区制度（投票価値の平等を徹底するため、選挙区選挙において各都道府県ごとを選挙区とする原則に反し、複数の都道府県を合一して一つの選挙区とする制度）には憲法上も国民主権の理念に抵触しかねない極めて重大な問題があることを述べ、また、選挙権は憲法１５条に定める公務員選定罷免権の一つとして定められているところ、選挙における投票価値の平等に関する考え方について見解を披瀝するとともに、憲法上の解釈として、参議院議員選挙区選挙が都道府県の区域ごとの選挙区を採用するのであれば、その限りにおいて投票価値の平等の維持は一定の内在的制約を受けざるを得ないことを当会として意見表明するものである。

なお、本意見書で問題としている合区制度は、投票価値の平等の実現を進めた結果とも言えるが、投票価値の平等を重視する考え方は、地方部における災害発生時の対応や国土の均衡ある発展をはじめとした各視点に支障となりかねないとの弊害が存することも触れている。

参議院議員通常選挙のうち選挙区選挙については、合区制度が導入されて既に１０年近く経過している。その間、国政において、また、合区対象県を中心とした各地において、その問題が指摘され改善を求める声があがっているものの、いまだ公職選挙法の再改正に至っていない。当会は、本意見書の発表が、合区制度の解消・改善に資することを願うものである。

### 2 参議院議員通常選挙制度の変遷

本意見書の意見の理由を述べるに先立ち、意見書が対象とする参議院議員通常選挙のこれまでの変遷を概説する。

参議院議員通常選挙は、日本国憲法が施行され、参議院が設立された昭和 22 年に第 1 回が施行されている。その際、参議院議員定数を 250 人とし、それを全国選出議員 100 人と地方選出議員 150 人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとし、定数を偶数（3 年ごとの半数改選に対応するため）として各都道府県に最小 2 人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2 人ないし 8 人の偶数の議員定数を配分した。

その後の議員定数に関する変遷を述べると、先ず昭和 47 年の沖縄返還に伴い、沖縄県選挙区（定数 2）が設けられ、地方選出議員の定数が 2 名増員された。

昭和 57 年の公職選挙法改正により、これまでの全国選出議員を比例代表制度で選出することとなり、これを比例代表区とし、また、都道府県を単位として選出される地方選出議員の名称を選挙区選出議員とすることに改められた。

なお、地方選出議員ないし選挙区選出議員の各都道府県ごとの議員定数は、平成 6 年公職選挙法の改正まで変更はなかった。

平成 4 年に施行された参議院議員通常選挙当時、選挙区間における議員 1 人当たりの選挙人数の最大較差が 6.59 倍に達したため、平成 6 年公職選挙法の改正において議員定数 8 増 8 減（宮城、埼玉、神奈川、岐阜各 2 人増、北海道 4 人、兵庫、福岡各 2 人減）を実施した。

その後も選挙区選挙の定数の見直しは断続的に続き、平成 12 年改正においては議員定数 6 減（岡山、熊本、鹿児島各 2 人）が（なお、比例区も 4 人減となっている）、平成 18 年改正においては議員定数 4 増 4 減（東京、千葉各 2 人増、栃木、群馬各 2 人減）が、平成 24 年改正においては議員定数 4 増 4 減（神奈川、大阪各 2 人増、福島、岐阜各 2 人減）がそれぞれ実施さ

れた。

ところで、平成22年7月11日施行の第22回参議院議員通常選挙に対する議員定数不均衡訴訟の平成24年10月17日大法廷判決では、「都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ」る必要があると判示されている。このような最高裁判決を踏まえ、国会において議論がなされた結果、平成27年公職選挙法の改正により、合区制度の導入を含む議員定数10増10減（北海道、東京、愛知、兵庫、福岡各2人増、宮城、新潟、長野各2人減、鳥取・島根と徳島・高知を合区とし各2人減）が実施された。

なお、平成30年にも改正がなされ、議員定数2増（埼玉2増）が実施され、現在に至っている（この時の改正では、比例区についても定数を4人増とし、かつ、いわゆる特定枠制度（比例代表選挙において非拘束名簿式を基本としつつ、政党等が優先的に当選させたい候補者を順位を付けて立候補できるようにする制度）を設けている）。

### 3 参議院議員選挙（選挙区選挙）の一票の格差と最高裁判例の変遷

参議院議員選挙（選挙区選挙）における一票の格差は、昭和22年の参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号。なお現在は参議院議員選挙の規定は公職選挙法にあるが、同法の制定は昭和25年である。）制定当時は2.62倍であったが、その後人口変動により次第に拡大を続け、昭和52年の第11回参議院議員通常選挙時では5.26倍となっていた。

この昭和52年参議院議員通常選挙に対する議員定数不均衡訴訟では、地方選出議員（現選挙区選挙）が都道府県単位で行われていることについて、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位として捉えうることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しよう

としたものであるなどとし、都道府県を単位とする選挙区割りを積極的に捉えるなどの判示をし、合憲とされている（昭和５８年４月２７日大法廷判決。なお最高裁判決は、その後も平成２１年９月３０日大法廷判決まで、参議院議員選挙区選挙について都道府県を単位とする選挙区割りによる実施を比較的肯定的に捉えていた）。

一票の格差はその後も更に拡大を続け、昭和６１年施行の第１４回参議院議員通常選挙時で５．８５倍、平成４年施行の第１６回参議院議員通常選挙時では６．５９倍にそれぞれ達しており、最高裁判所も、平成４年選挙時のかかる格差は違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等が生じているものと言わざるを得ないと判示しつつ、国会がかかる格差を是正しなかったことをもって立法裁量権の限界を超えているとは言えず、選挙が無効であるとは言えないとした（平成８年９月１１日大法廷判決）。

以降、平成７年施行の第１７回参議院議員通常選挙時の一票の格差は４．９７倍（上記のとおり平成６年に８増８減の改正があったため）であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成１０年９月７日大法廷判決）。

平成１０年施行の第１８回参議院議員通常選挙時の一票の格差は４．９８倍であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成１２年９月６日大法廷判決）。

平成１３年施行の第１９回参議院議員通常選挙時の一票の格差は５．０６倍（平成１２年法改正により６減があった）であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成１６年１月１４日大法廷判決）。

平成１６年施行の第２０回参議院議員通常選挙時の一票の格差は５．１３倍であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員

定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成１８年１０月４日大法院判決）。

平成１９年施行の第２１回参議院議員通常選挙時の一票の格差は４．８６倍（平成１８年法改正により４増４減があった）であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成２１年９月３０日大法院判決）。

平成２２年施行の第２２回参議院議員通常選挙時の一票の格差は５．００倍であったところ、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は、これまでの議員定数不均衡訴訟での判断枠組みは基本的には維持しつつも、投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がなされるようになってきたとし、本件については、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不均衡状態に至っていたが、本件選挙までの間に法改正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えとはいえず、憲法に違反するに至っていたということとはできないとされた（平成２４年１０月１７日大法院判決）。

平成２５年施行の第２３回参議院議員通常選挙時の一票の格差は４．７７倍（平成２４年法改正により４増４減があった）であったが、同年施行の参議院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は、前記平成２４年大法院判決を更に敷衍し、数十年間にもわたり５倍前後の大きな格差が継続することを正当化しづらくなっていること、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実態を有し一つのまとまりを有する単位ではあるものの、これを参議院議員の各選挙区の単位としなければならない憲法上の要請はなく、むしろ、それを単位として固定していることの合理性を基礎付けることができなくなったとし、平成２５年選挙時の格差は違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていると判示しつつ、国会がかかる格差を是正しなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えているとはいえ

ず、憲法に違反しているとはいえないとした（平成26年11月26日大法院判決。なお、最高裁判所が都道府県を単位とする選挙区割りの制度について投票価値の平等との均衡から否定的に判示するようになったのは平成24年10月17日大法院判決以降である）。

平成28年施行の第24回参议院議員通常選挙時の一票の格差は3.08倍まで縮小している（平成27年法改正により合区制度の導入を含む10増10減があった）。そして同年施行の参议院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は、平成27年改正は人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿って格差の是正を図ったものとみることができるなどとして、議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（平成29年9月27日大法院判決）。

令和元年施行の第25回参议院議員通常選挙時の一票の格差は3.00倍（平成30年法改正により2増があった）であり、同年施行の参议院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（令和2年11月18日大法院判決）。

そして令和4年施行の第26回参议院議員通常選挙時の一票の格差は3.03倍であり、同年施行の参议院議員通常選挙にかかる最高裁の判断は議員定数配分規定は憲法に違反しないとされた（令和5年10月18日大法院判決）。なお、令和5年大法院判決では、「もっとも、合区の導入後に、その対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを

示唆するものと考えられる。」などと判示している部分があり、令和2年以前の最高裁判決にはなかった、合区制度は有権者が地域住民のことをよく知っている候補者を選べないという弊害について触れている点は特筆すべきである。

いずれにしても、参議院議員通常選挙（選挙区選挙）の一票の格差の変遷、及び議員定数不均衡をめぐる最高裁判例の経過は以上のとおりであり、とりわけ最高裁判例の経過は、衆議院ほどではないものの、段々と投票価値の平等を厳格に適用しようとしている。

#### 4 選挙権に関する憲法上の価値について

選挙権は、我が国の政治を司る代表者を国民の手で選ぶという極めて重要な国家作用に参画する権利であり、言うまでもなく民主主義の基幹をなすものである。我が国の、また海外の選挙権に関する歴史的沿革を詳述するまでもなく、我が国をはじめとする民主国家が採用している普通選挙・平等選挙は、国民において不断の努力により実現に至ったかけがえのない制度である。

この選挙権を憲法上で改めて位置づけてみれば、まず、国民に与えられた選挙権は、憲法の基本理念である国民主権から直接的に演繹されるものであるというべきである。したがって、選挙権の侵害は、直接、国民主権を侵害するものであると構成することが可能である。

それに加え、憲法中の基本的人権の一類型として参政権が定められているところ、選挙権はその根幹たるべき権利とされる公務員選定罷免権（15条）の主要な核として位置づけられている。

このような極めて重要な権利である選挙権は、成年者（※理論上は私法上の成年とは異なりうることに注意）が等しく公務員を選定する権利としての側面を有している（日本国憲法15条3項）。したがって、このような選挙権は、これを行使する有権者にとって、その住む地域、年齢、属性そ

の他の事情にかかわらず、等しく（容易に）行使可能なものでなければならぬことは言うまでもない。

繰り返しになるが、選挙権が有権者（国民のうち成年者全体）に認められるべきことは選挙制度の当然の前提と言わなければならない。

仮に、国民の一部の階層が行使する選挙権は相対的に「行使しづらい」選挙権である一方、その他の国民が行使する選挙権は「行使しやすい」選挙権であるなど、選挙権の行使可能性（行使容易性）に差異があるとすれば、それは国民成年者全体に同様に認められた選挙権とは言えない、すなわち憲法上、国民主権や公務員選定権を侵害しかねない制度であると言うべきである。

この観点から、合区となった「鳥取・島根選挙区」「徳島・高知選挙区」の実情を過去３回の合区選挙から見てみる（令和５年最高裁大法廷判決から引用する）。

平成２８年の第２４回参議院議員通常選挙では、「平成２８年選挙において、合区の対象となった４県のうち島根県を除く３県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。なお、平成２５年選挙においては、無効投票率が全国平均を上回っていたのは、上記４県のうち高知県のみであった。」という状態であった。

令和元年の第２５回参議院議員通常選挙では、「令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。また、合区の対象となった４県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。」という状態であった。

令和４年の第２６回参議院議員通常選挙では、「本件選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したもの

の、なお全国最低であった。合区の対象となった４県での無効投票率は、いずれも全国平均を上回った。」という状態であった。

このような状態は、合区の対象となった４県の有権者は、他の４３都道府県の有権者と異なり、社会的、文化的、経済的に違いのある複数の県を合一して一の選挙区とされているため、選挙区としての統一感を欠き、結果、有権者と選挙ないし候補者との間に心理的隔たりが生じていること、そのため当該選挙区選挙で当選した議員について、自分たちが選んだ代表である、すなわち自分たちが属する地域の問題や要望を把握しそれを国政に届けてくれる存在であるという実感が持てなくなるなどして、憲法上重要な権利である選挙権を行使しようとする意欲を欠くことになった結果ではないかと理解できる。

このような合区対象県における有権者の意欲の低下は、決して当該有権者に非があるわけではなく、合区制度という制度上の欠陥から生じているというべきである。投票をすべき有権者からの視点において、上述のとおり合区対象県では自分たちが選んだ代表という実感が持てないということにとどまらず、合区対象選挙区で立候補する候補者からの視点においても、自らの出身地である等ゆかりのある県における選挙運動と、他方の県におけるそれとでは明らかに有権者の反応に差異が生じているという指摘（他方の県では、そもそも街宣活動等をして他県から立候補している候補者だからという理由で関心すら持ってもらえない場合がある。また、社会的、文化的、経済的に違いがある故に共通理解となるべき政策的訴えができないなど）があることを明記しておく。

その結果、合区対象県においては投票率が低下することとなり、また、投票をしようとしても候補者を知らず、もしくは自分たちの代表となるべき適切な候補者を見いだせないため、やむなく無効票を投じざるを得なくなっているものと考えられる。これは、我が国の根幹が民主主義であるにもかかわ

らず、一部の国民からすれば自分たちの代表を満足に選ばせてくれない、という現象にほかならず、公務員選定権の侵害ということにとどまらず、憲法上最も重要な基本理念というべき国民主権が侵害されているともいうべき事態なのである。

なお、国民主権が憲法上の基本理念であること、及び、参政権ひいては公務員選定罷免権の重要性や理念に鑑みれば、その理念を踏まえた選挙権が全国国民成年者に等しく与えられることを前提として後述する投票価値の平等などについて議論されるべきである。したがって、全国国民成年者全体に同質の行使可能（容易）な選挙権が与えられることは選挙制度の大前提であり、投票価値の平等は同質の選挙権の付与に対し一定の制約を受けざるを得ないと言ふべきである。

## 5 そもそも、投票価値の平等とは何か

本来、投票価値の平等については、選挙権が国民の公務員選定罷免権の一種であることからすれば、衆議院議員を選出する権利全体、参議院議員を選出する権利全体について各国民間（各有権者間）で平等かどうかを問うべきである。

この点、現在のいわゆる一票の格差の是非に関する議論ないし最高裁判例の方向は、衆議院議員選挙に関しても、参議院議員選挙に関しても、選挙区選挙の部分のみで格差を是とするか非とするか議論がなされているが、このような議論の方向は以下のように修正を要すると思われる。

一の選挙の中に複数の投票が存在する場合、参議院議員選挙で言えば、「選挙区への投票」「比例代表への投票」を別個に考えるのは本来相当ではなく、一人の国民（有権者）が、参議院議員選挙全体で（すなわち、選挙区への投票と比例代表への投票の2つの投票を合一して）、参議院議員を選出する権利（公務員選定権）が平等に与えられているか、という視点で検討するべきである。

この考えは、令和5年最高裁大法廷判決における草野耕一最高裁判事の意見の中にも採り入れられている。

草野耕一最高裁判事の意見では、次のようなくだりがある。

【改めて考えてみると、比例代表選挙と選挙区選挙とで選出方法に違いがあるとはいえ（選挙区選挙においては立候補者各自が得票を競うのに対し、比例代表選挙では一次的には政党が得票を競うものとなっている。）、①全ての有権者は、同一の日時に、同一の場所で、選挙区選挙と比例代表選挙のそれぞれについて、互いに独立した（すなわち、一方での投票行動によって他方での投票行動が拘束されることのない）投票を行うことが制度的に保障されており、②選出された議員は、選挙区選挙と比例代表選挙のいずれによって選出されたかにかかわらず、参議院議員として全く同一の資格を有するものであるから、本件のような選挙無効請求訴訟において、選挙人の行う投票が選挙結果に対して与える影響力を数量的に表現するという目的との関係では、選挙区選挙と比例代表選挙とを切り離して考えることに合理性があるとは考え難い。】

この草野最高裁判事の意見にもあるように、本来参議院議員選挙は選挙区選挙と比例代表選挙の2種の投票を同一の日時に同一の場所で実施しているのであるから、これを切り離して考えることに合理性はないと言うべきである。

すなわち、「選挙区への投票」＋「比例代表への投票」の2つを合わせて、各国民が参議院議員を選ぶ権利の重みの軽重を議論すべきであって、その観点に基づけば、選挙区への投票のみで一票の格差を論じている現在の議論の枠組みは問題なしとは言えないのである。

## 6 参議院において都道府県を選挙区の単位としている意味

言うまでもなく、我が国の立法府は二院制を採用している。

そして二院制を構成する衆議院と参議院では、法律案の議決、予算の先議

や議決等において衆議院の優越を与えるなど、両院の機能を違えている。また、両院議員の任期の違いや解散の有無、参議院半数改選制などの違いもある。このような違いを設けた理由の一つは、多様な民意を適切に国政に反映させるため、異なった時期に異なった選挙制度で議院を構成すべき議員を選出し細やかに民意を拾おうとしているものと考えられる。

衆議院は、従前は中選挙区制であったところ、平成8年衆議院選挙からはいわゆる小選挙区比例代表並立制となっている。

参議院は、従前は都道府県単位の選挙区選挙と全国区で行っていたが、昭和58年の通常選挙からは都道府県単位の選挙区選挙と全国一区で行う比例代表選挙で行われるようになった（なお、後に本意見書で問題としている合区制度が導入されることとなった）。

これら衆議院議員選挙と参議院議員選挙は、近時は、ともに選挙区選挙と比例代表選挙の2種の選挙で構成されるように、両者の制度は似通ってきているとも評価できるが、一応、選挙区選挙については衆議院は完全な小選挙区でなされる一方、参議院は（半数改選ごとの定数として）1人区から6人区まで都道府県単位を基本とした制度とされること、比例代表選挙は衆議院は全国11ブロック別で選挙が実施される一方、参議院は全国一区とされていることなど、衆議院と違った選挙制度で参議院はなされている。

参議院議員選挙の特徴の一つは、衆議院と比較する形で説明すれば、選挙区部分について一貫してその区割りを都道府県単位で行っていることである。

これには意味があるというべきであり、都道府県は、古来からの旧国制に由来するものも多く、少なくとも戦後は一貫して現行制度で運用されてきた全国を区分する最も基礎的な区分けの一つであり、社会的、文化的、経済的、政治的に一つのまとまりとして、社会的にも承認されている実体というべきである。そこで参議院議員選挙においては、かかる重要な意味のある都道府

県という枠組みを直截的に選挙区割りとして利用し、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を期待して設けられたと考えられる。かかる参議院議員選挙における区割り制度は、古くは中選挙区制、現在では小選挙区制を基礎とする衆議院議員選挙と、議員の選出方法を違えて独自性を出すという意味で極めて重要な意義を有するものであり、また、全国民を一定のグループ分けを行うにあたって容易に受け入れやすくなじみやすい区域であることからしても、参議院議員選挙について選挙区の区割りを都道府県単位としていることには極めて重要な意味があり、かつ、合理的であるというべきである。そして、参議院議員選挙において都道府県を単位とする区割りを採用し、かつ、衆議院と参議院で別の枠組みによる選挙制度としているのは、まさに多様な民意を適切に国政に反映させるためであり、また、その観点が重要かつ必要なものであることは言うまでもなく明らかであるというべきである。したがって、参議院議員選挙区選挙において都道府県を単位として構成している制度は、我が国の二院制の基礎をなしているものと評価すべきである。

## 7 都道府県選挙区制を維持する限りにおいて、投票価値の平等は制約を受けること

第6項で述べたように、参議院議員選挙において、選挙区選挙が都道府県単位で行われていることに重要な意義を見いだす限り、その維持のために必要な最低限の範囲で、投票価値の平等は制約を受けざるを得ないと考えられるべきである。

何となれば、現行の都道府県において、その人口格差は最大の東京都で約1400万人、最小の鳥取県で約55万人であるから（令和2年国勢調査結果による）、両者の比は25倍以上となる。参議院議員選挙において憲法上の要請である半数改選制を前提にすれば、選挙区選挙の総定数である148名（3年ごとにその半数である74名を改選）について、人口に完全に比例

する形で配分することは極めて困難である。一方で、参議院議員の定数を大幅に増加させることは現実的ではない（参議院事務局の試算によれば、現状の一票の較差を維持しつつ合区を解消するには、議員定数を現状より52議席増やす必要がある）。そうすると、国民主権及び公務員選定権（15条）を根拠とする全国民に対する行使可能な（容易な）選挙権の付与と、法の下での平等（14条）を根拠とするその付与された選挙権の投票価値が平等であるべきことは、衝突関係となる場合があるが、そのような場合においては、まず全国民に対する行使可能な（容易な）選挙権の付与が優先されるべきであり、その限りにおいて、参議院議員選挙区選挙における投票価値の平等は制約を受けると言うべきである。このように解さなければ、そもそも一定の範囲の国民は、選挙権の質（国民（有権者）の立場から、その投票の行使のしやすさ、内在的な選挙への関心への誘因の高低等において質的に違いがあることを指す）において他の国民と差異を設けられることとなり、これは、憲法の基本理念である国民主権ないし公務員選定権の侵害となるからである。

また、参議院議員選挙においては、選挙区選挙に対する投票と比例代表選挙に対する投票の両投票をもって参議院議員を選定するという公務員選定権を構成しているところ、比例代表選挙、ことに参議院議員選挙におけるそれは全国一区でなされることから完全に投票価値の平等は保たれている。そうすると、草野最高裁判事の意見にもあるように、選挙区選挙と比例代表選挙とを切り離して考えることに合理性があるとは考え難い以上、比例代表選挙において完全な投票価値の平等が維持されていることを踏まえれば、選挙区選挙においては、一定程度、投票価値に不均衡が生じたとしても、参議院議員選挙全体では投票価値が憲法上許されない程度の不均衡となることはなく、一定程度均衡が保たれているという評価が可能なのである。

以上のとおり、参議院議員選挙においては、第1に投票価値の平等はそも

そも全国民に対する行使可能な（容易な）選挙権の付与の観点から一定の制約があること、第2に投票価値の平等は選挙区選挙のみで論じるのは合理的ではなく、参議院議員選挙が選挙区選挙と比例代表選挙で構成されている以上、両者を切り離して考えるべきでないことから、憲法違反の疑いのある合区制度を廃止し、現在の合区対象県を含め全都道府県を単位とする選挙区制度を施行することが、より憲法に適合的であると言える。

（なお蛇足であるが、合区制度の解消のために、現行の都道府県を単位とする選挙区制度から、より広域の選挙区とすべきではないかとの議論があるが、選挙区が広域になれば有権者からすれば当該選挙や候補者が身近なものにならず、現在の合区対象県と同様、投票行動の低下につながりかねないこと、広域の選挙区となれば、候補者の選挙運動が当該選挙区内の人口集中区域に重点が置かれるなど、選挙区内において選挙運動への接触度に格差が生じかねないこと、候補者の立場からも、限られた選挙期間において広域の選挙区での運動には困難を伴うことなど、多数の問題が生じかねない。したがって、安易な選挙区の広域化には与し得ない。）

## 8 諸外国の例

参議院議員選挙における合区制度の是非、ひいては投票価値の平等をどこまで厳格に追求すべきかの点について、参考となる諸外国の例を紹介する。

第1に、アメリカ合衆国、とりわけ同国上院の議員定数は合計100名であり、各州2名ずつの配分となっている。（アメリカ合衆国憲法修正17条）

アメリカ合衆国の各州の人口は、最大のカリフォルニア州の約3387万人から最小のワイオミング州の約49万人まで、我が国の都道府県の人口格差以上の格差があるが、全て一律2人の議席となっている。

無論、アメリカ合衆国は連邦国家であり、50の州という国家の連合体であるという見方ができること、議席配分が憲法上の規定となっていることという違いがあることは留意すべきであるが、制度としては参考となる。

第2に、フランス共和国の例を述べると、同国の立法府は実質的に一院制であるが（注：同国には国民議会の他に元老院があり、それを加味すれば二院制であるものの、国民議会と元老院は完全に独立しており、立法作用上、元老院は諮問機構としての役割を果たしている）、その国民議会の議員選挙では伝統的に「県」ないし「郡」を単位とする選挙区区割りが採用されており、我が国の参議院議員選挙における都道府県単位の選挙区割りと同様の制度となっている。また、定数配分については、従前は各県に対して最低2議席を配分するという手法を用いてきたが、人口の変動とともに較差は拡大し、憲法院での違憲判決を契機に、議席配分が見直されている。それでもなお、現在の最大較差は2.62倍程度（上記のとおり同国は実質的に一院制であることに留意されたい）あるが、投票価値の平等は一応重視されるものの絶対視はされておらず、地理的単位への考慮も引き続き重要視されている。

なお、フランス共和国においては、選挙制度の専門家であるM・バリンスキー氏が「憲法によって約束された平等は、代議士のない県を許容することはできない。その住民は、他県に比して限りなく不利益に扱われることになる。」と述べ、あらゆる県に最小限度の議席への権利を付与する必要性から、人口比例原則は一定の修正を受けるべきであると述べていることも参考になる（只野雅人「投票価値の平等と行政区画」一橋法学9巻3号より引用）。

## 9 「投票価値の平等至上主義」の弊害

ところで、国政選挙におけるいわゆる投票価値の平等は、衆議院議員選挙にせよ、参議院議員選挙にせよ、時代を追うごとにより厳格に適用される傾向がある。

当会も、投票価値の平等を決して軽視するわけではないが、一方で、投票価値の平等を重視しすぎるあまり、その弊害が生じうる懸念も指摘しておかなければならない。

その一つは、人口希薄地帯での問題、とりわけ、災害時における現地での

「声」が届きにくくなるという問題である。その典型の一つが、令和6年1月1日に発生した能登半島地震の遅々として進まない災害対応であろう。無論、能登半島地震の災害対応の問題の主体は地理的な事情等にあるのであるが、人口希薄地帯の国会議員がその人口数に応じて減少していった場合、いざその地で災害が発生した際、その地の要望等の「声」が国政に届きにくくなるという人口比例の弊害は十分に想像できよう。

人口密集地帯であれ、人口希薄地帯であれ、そこに国土がある以上、国土保全の観点から種々の施策が必要であるのは当然である。自然保護の観点、環境保護の観点、廃棄物等の不法投棄の問題、均衡ある国土の発展の視点、生物種の保全、問題のある乱開発等、人口希薄地帯だからこそ、国政に届け、国政で施策に反映すべき問題は多々ある。これらの問題を踏まえれば、人口のみを議員定数の配分の基準とすることが孕む危険性は容易に理解されよう。

今後ますます、人口の都市部への移転は進行するものと思われる。この「社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動」が生じる社会の中で、「適切に民意が反映される」ためには投票価値の平等に絶対的な価値を置くべきかどうか、他の観点も考慮すべきではないかという視点については、今後しかるべき場において十分に検討されるべきではなかろうか。

## 10 終わりに（まとめ）

当会は、冒頭に掲げる意見の趣旨のとおり、合区問題への警鐘を鳴らし、真の国民主権の実現のため、また、公務員選定権の保障のため、参議院議員選挙区選挙において合区制度を早急に解消して例外のない都道府県単位での選挙区に戻すべきであると考え、本意見を述べるものである。

以上